



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

DEPARTAMENTO DE ASSUNTOS JURÍDICOS

Petrópolis, 05 de abril de 2022.

-PARECER-

CMP DSL N° 0511/2022 /DAJ N° 100/2022 SSM

EMENTA: Parecer Jurídico ao Projeto de Lei nº 0511/2022, que dispõe sobre a "Instituição facultativa de disciplinas extracurriculares de noções de direito bem como de noções de economia a serem ministradas na Rede de Ensino Público Fundamental" Impossibilidade.

Cuida o presente parecer de analisar o Projeto de Lei nº 0511/2022, que dispõe sobre a "Instituição facultativa de disciplinas extracurriculares de noções de direito bem como de noções de economia a serem ministradas na Rede de Ensino Público Fundamental", de iniciativa do Ilmo. Sr. Vereador Octávio Sampaio.

É o sucinto relatório.



ESTADO DO RIO DE JANEIRO

CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

A matéria tratada no presente Projeto de Lei, de do nobre Vereador Octávio Sampaio, segundo o seu autor a presente proposição legislativa está fundamentada no art. 59, da Lei Orgânica do Município de Petrópolis – LOMP, entretanto, a matéria objeto do presente projeto de lei encontra-se inserida na competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo Municipal, dispostas no inc. II, do art. 60 art. 78, inc. XXIV e XXXVII, todos da LOMP.

Art. 59. A Iniciativa das leis cabe a qualquer Vereador, Comissão Permanente da Câmara, ao Prefeito e aos cidadãos, sendo que estes últimos a exercerão sob a forma de moção articulada, subscrita, no mínimo, por cinco por cento do total do número de eleitores do Município no último pleito eleitoral, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica.

Art. 60. São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre:

(...)

III - criação, estruturação e atribuições das Secretarias, Departamentos e Diretorias ou órgãos equivalentes da Administração Pública;

Art. 78. Compete ao Prefeito, entre outras atribuições:

(...)

XXIV - organizar os serviços internos das repartições criadas por lei, com observância do limite das dotações a elas destinadas;

XXXVII - dispor sobre a organização e o funcionamento da administração municipal, na forma de lei;



ESTADO DO RIO DE JANEIRO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

Trata-se de projeto de lei, de autoria do Nobre Vereador Octávio Sampaio, que dispõe sobre a instituição facultativa na grade curricular as disciplinas "Noções de Direito e de Economia na Rede de Ensino Público Fundamental do Município de Petrópolis".

Sob o aspecto estritamente jurídico, a propositura não reúne condições para prosseguir em tramitação, posto que não observa os limites da competência legislativa desta Casa Legislativa, invadindo seara privativa do Executivo Municipal.

De fato, versa a propositura sobre serviços públicos, matéria que a Lei Orgânica do Município, por força da alínea "j", inc. I, do art. 34, atribuiu a iniciativa reservada do Sr. Prefeito. Todavia, os projetos de lei de iniciativa parlamentar que versem sobre serviços públicos deverão se revestir de natureza programática, limitando-se a definir diretrizes, princípios ou, ainda, parâmetros para a prestação dos referidos serviços.

Ocorre que, pelo teor dos dispositivos propostos, verifica-se que, em realidade, não se tratam de meras diretrizes, muito embora utiliza-se a expressão "facultativa", se forem instituídas tornam-na ações concretas a serem realizadas pelo Executivo quando da prestação do serviço público de educação.

Ademais, de acordo com o art. 9º, inciso IV, da Lei Federal nº 9.394/96, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, cabe à União, em colaboração com os Estados, Distrito Federal e Municípios, estabelecer competências e diretrizes para a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio,



ESTADO DO RIO DE JANEIRO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

que nortearão os currículos e seus conteúdos mínimos, de forma a assegurar formação básica comum.

Assim, compete dessa forma, ao Conselho Nacional de Educação fixar o currículo mínimo comum (art. 9º, § 1º, letra "c", da Lei Federal nº 4.024/61, com a redação dada pela Lei nº 9.131/95), cabendo aos Municípios baixar normas complementares para o seu sistema de ensino (art. 11, inciso III, Lei Federal nº 9.394/96), sistemática essa reafirmada pelo art. 26, "caput", do diploma acima mencionado: **"Art. 26. Os currículos do ensino fundamental e médio devem ter uma base nacional comum, a ser complementada, em cada sistema de ensino e estabelecimento escolar, por uma parte diversificada, exigida pelas características regionais e locais da sociedade, da cultura, da economia e da clientela."**

Assim, contemplar a parte diversificada do currículo escolar, no caso do sistema público municipal de ensino, afronta à competência do Poder Executivo, eis que é a este, em conjunto com o Conselho Municipal de Educação, que compete à elaboração do Plano Municipal de Educação.

Ressalte-se, ainda, que quanto à rede municipal de ensino, regras atinentes à organização e funcionamento das escolas são regras de iniciativa reservada ao Chefe do Executivo, nos termos do art. 60, inciso III, da LOMP, razão pela qual esbarra o projeto, também neste ponto, no princípio constitucional da independência e harmonia entre os Poderes previsto no art. 2º, da Carta Magna e repetido no art. 1º, de nossa Lei Orgânica.

Com base nesse entendimento, os Tribunais domésticos já declararam a inconstitucionalidade de diversas leis



ESTADO DO RIO DE JANEIRO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

municipais que pretendiam incluir disciplina na grade curricular das respectivas redes municipais de ensino:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 7.249, de 07 de abril de 2014, de iniciativa parlamentar, promulgada após veto total do Prefeito, que "dispõe sobre a implantação de disciplinas de Direito nas escolas municipais" Lei impugnada que estabelece obrigações e impõe tarefas típicas de administração atribuídas ao Poder Executivo, para as quais é constitucionalmente reservada a iniciativa do Prefeito Por outro lado, cria despesas sem especificar a respectiva fonte de custeio, que refere genericamente Violação da reserva de iniciativa do chefe do Poder Executivo e o princípio da separação de poderes e criação de despesas sem especificar a respectiva fonte de custeio (arts. 5º, caput, §§ 1º e 2º, 24, § 2º, 25, 47, II, XI, XIV e XIX, 238, 239 e 241 da Constituição Estadual). Ação julgada procedente." (TJSP, Órgão Especial, ADI n. 2077486-42.2014.8.26.0000, Rel. Des. João Carlos Saletti, j. 25.02.15) "AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 10.932, de 25 de agosto de 2014, do Município de Sorocaba, que estabelece a obrigatoriedade do Executivo de implantar disciplina escolar com conteúdo de princípios básicos da legislação de trânsito e de educação para o trânsito. Vício de iniciativa. Ocorrência. Criação de despesa sem indicação de fonte de custeio. Inconstitucionalidade da lei reconhecida. Ação procedente." (TJSP, Órgão Especial, ADI n. 2183511-79.2014.8.26.0000, Rel. Des. Tristão Ribeiro, j. 25.02.15) Desta forma, a propositura ao insculpir-se em matéria de competência privativa do Poder Executivo, violou o princípio da harmonia e independência entre os Poderes, contemplado na Constituição Federal (art. 2º), na Constituição Estadual (art. 5º) e contemplado também na Lei Orgânica do Município (art. 6º). Pelo exposto, somos pela INCONSTITUCIONALIDADE, sem prejuízo do prosseguimento deste projeto na hipótese de recurso provido pelo Plenário desta Casa, nos termos do art. 79 do Regimento Interno. Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 30/03/16.

De fato, a norma insculpida no § 6º, do art. 73, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Petrópolis prevê que cabe ao Presidente do Legislativo a prerrogativa de recusar e devolver ao autor as proposições manifestadamente inconstitucionais:



ESTADO DO RIO DE JANEIRO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

Art. 73. Proposição é toda matéria submetida a exame ou deliberação do Plenário.

(...)

§6º O Presidente deverá recusar proposições:

I - manifestamente inconstitucionais;

II - anti-regimentais;

III - referentes a assunto alheio à competência da Câmara;

IV - em que um Poder delegue a outro as atribuições que são privativas dele;

V - que contenham expressões ofensivas a quem quer que seja;

VI - que, aludindo a qualquer dispositivo legal, não o reproduzam em anexo;

VII - quando não redigidas com clareza, em termos explícitos e concisos;

VIII - quando contenham matérias estranhas ao enunciado objetivamente declarado na ementa ou dele decorrente;

IX - quando, em se tratando de emenda ou subemenda não guardem direta relação com a proposição principal;



ESTADO DO RIO DE JANEIRO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

X - quando, em se tratando de indicação, já tenha sido aprovada ou esteja tramitando outra com o mesmo objetivo, na mesma legislatura.

O mesmo controle já é exercido no âmbito da Câmara dos Deputados, com base em seu Regimento Interno (art. 137, § 1º), e no Regimento Interno do Senado Federal (art. 48, XI), e foi replicado em diversos outros regimentos internos de outros parlamentos brasileiros.

A doutrina trata do sentido da norma jurídica inscrita no §6º, do art. 73 do Regimento Interno caracterizando-o como um controle de constitucionalidade político ou preventivo, sendo tal controle exercido dentro do Parlamento, através de exame superficial pela Presidência da Mesa Diretora, com natureza preventiva e interna, antes que a proposição possa percorrer o trâmite legislativo.

Via de regra, a devolução se perfaz por despacho fundamentado da Presidência, indicando o artigo constitucional violado, podendo o autor recorrer da decisão ao Plenário (art. 92, §5º, do RICMP).

O artigo 18 da Constituição Federal de 1988, inaugurando o tema da organização do Estado, prevê que "A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, **todos autônomos**, nos termos desta Constituição." O termo "autonomia política", sob o ponto de vista jurídico, congrega



ESTADO DO RIO DE JANEIRO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

um conjunto de capacidades conferidas aos entes federados para instituir sua organização, legislação, administração e governo próprios.]

A autoadministração e a autolegislação, contemplando o conjunto de competências materiais e legislativas previstas na Constituição Federal para os Municípios, é tratada no artigo 30 da Lei Maior, nos seguintes termos:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

[...]

Ocorre, no entanto, que o PL em análise, embora louvável no seu objeto, contém, vício de iniciativa.

Para os fins do direito municipal, relevante é a observância das normas previstas na Constituição Estadual no que diz respeito à iniciativa para o processo legislativo, uma vez que, em caso de eventual controle de constitucionalidade, o parâmetro para a análise da conformidade vertical se dá em relação ao disposto na Constituição do Estado do Rio de Janeiro, conforme preveem o artigo 125, §2º, da CRFB e o artigo 145, V, da CE/RJ. Nesse caso, refere o artigo 145, da Constituição Estadual:

Art. 145. Compete privativamente ao Governador do Estado:

I - nomear e exonerar os Secretários de Estado;



ESTADO DO RIO DE JANEIRO

CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

- II - exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;
- III - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;
- IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;
- V - vetar projetos de lei, total ou parcialmente;
- VI - dispor, mediante decreto, sobre: Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53 de 27.06.12. Redação original:
 - VI - dispor sobre a organização e o funcionamento da administração estadual, na forma da lei; a) organização e funcionamento da administração estadual, com não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;
 - b) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos;
- VII - decretar e executar a intervenção nos Municípios, nomeando o Interventor, nos casos previstos nesta Constituição;
- VIII - remeter mensagens e plano de governo à Assembléia Legislativa por ocasião da abertura da Sessão Legislativa, expondo a situação do Estado e solicitando as providências que julgar necessárias;
- IX - nomear o Procurador-Geral da Justiça, dentre os indicados em lista tripla composta, na forma da lei, por integrantes da carreira do Ministério Público; Secretaria-Geral de Planejamento - SGP Coordenadoria de Organização e Procedimentos - CAP 36
- X - nomear os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado; Redação dada pela Emenda Constitucional nº 04, de 20.08.91. Redação original: X - nomear, observado o disposto nos artigos 125 e 359 desta Constituição, os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado e os membros do Conselho Estadual de Contas dos Municípios;
- XI - nomear magistrado, no caso previsto no parágrafo único do artigo 157 desta Constituição, bem como o Procurador-Geral do Estado e o Defensor Público Geral do Estado, estes observados os artigos 176, § 1º e 180, parágrafo único, respectivamente; Redação dada pela Emenda Constitucional nº 18, de 14.12.00. Redação original:



ESTADO DO RIO DE JANEIRO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

XI - nomear magistrado, no caso previsto no parágrafo único do artigo 157 desta Constituição, bem como o Procurador-Geral do Estado e o Procurador-Geral da Defensoria Pública, estes observados os artigos 176, § 1º e 180, parágrafo único, respectivamente;

XII - enviar à Assembleia Legislativa o plano plurianual, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamento previstas nesta Constituição;

XIII - prestar, anualmente, à Assembleia Legislativa, dentro de sessenta dias após a abertura da Sessão Legislativa, as contas referentes ao exercício anterior;

XIV - prover e extinguir os cargos públicos estaduais, na forma da lei;

XV - exercer outras atribuições previstas nesta Constituição.

XVI - nomear o Defensor Público Geral do Estado, dentre os indicados em lista triplíce composta, na forma da Lei, por integrantes da carreira da Defensoria Pública; Acrescentado pela Emenda Constitucional nº 16, de 14.12.00. Parágrafo único. O Governador do Estado poderá delegar as atribuições mencionadas nos incisos VI e XIV, primeira parte, aos Secretários de Estado, ao Procurador-Geral da Justiça ou ao Procurador-Geral do Estado, que observarão os limites traçados nas respectivas delegações.

Na mesma linha de raciocínio, dispõe, ainda, a Lei Orgânica do Município de Petrópolis, sobre as hipóteses de competência privativa do Prefeito:

Art. 60. São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre:

(...)

III - criação, estruturação e atribuições das Secretarias, Departamentos e Diretorias ou órgãos equivalentes da Administração Pública;

Art. 78. Compete ao Prefeito, entre outras atribuições:

(...)

XXCVII - dispor sobre a organização e o funcionamento da administração municipal, na forma de lei;



ESTADO DO RIO DE JANEIRO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

Assim, o Projeto de Lei nº 0511/2022 ao instituir, mesmo que facultativo, disciplinas na grade curricular no ensino fundamental da Rede Pública do Município de Petrópolis, tal PL adentrou na competência exclusiva do Chefe do Executivo Municipal, enquanto titular dos serviços públicos municipais e responsável único pela organização do seu funcionamento.

Desse modo, apesar de honrosa sob o ponto de vista do seu objeto, a proposta não poderia ter sido apresentada por membro do Poder Legislativo local, uma vez que a iniciativa para projetos com tais obrigações compete apenas ao Chefe do Executivo, enquanto responsável pela organização administrativa e pelos serviços públicos municipais.

A propósito, destaca-se a jurisprudência:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DO MUNICÍPIO DE VIAMÃO. INSTITUIÇÃO DE PROGRAMA DE HIGIENE BUCAL NA REDE DE ENSINO MUNICIPAL. INICIATIVA DA CÂMARA DE VEREADORES. VÍCIO FORMAL. MATÉRIA RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA SIMETRIA E DA HARMONIA E INDEPENDÊNCIA ENTRE OS PODERES. Deve ser declarada inconstitucional a Lei Municipal n.º 3.893, de 16 de agosto de 2011, de iniciativa da Câmara de Vereadores, a instituir programa de higiene bucal na rede de ensino, pois impõe atribuições à Secretaria Municipal da Educação e interfere na organização e funcionamento da Administração, matéria de iniciativa do Chefe do Poder Executivo. A inobservância das normas constitucionais de processo legislativo tem como consequência a inconstitucionalidade formal da lei impugnada, pois violados os princípios da simetria, da harmonia e independência entre os Poderes. Ofensa aos arts. 8º, 10, 60, 82 da Constituição Estadual e 61 da Constituição Federal. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70044693992, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Orlando Heemann Júnior, Julgado em 19/12/2014).





ESTADO DO RIO DE JANEIRO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

Assim, embora sejam admiráveis a justificativa e os termos da proposta, o Projeto de Lei nº 0511/2022 contém vício de iniciativa, por dispor sobre matéria que envolve atribuições de órgão público, serviços públicos municipais e organização administrativa, matérias de iniciativa reservada do Chefe do Executivo, nos termos do artigo 61, § 1º, II, "b", da CF/88, do artigo 60, III, da Lei Orgânica Municipal.

Diante do exposto, este DAJ entende pela possibilidade de a Presidente, por meio de despacho fundamentado, devolver ao autor a proposição em epígrafe, em razão de vício de iniciativa caracterizado com base no artigo 61, § 1º, II, "b", da CF/88 e no artigo 60, III, da Lei Orgânica Municipal de Petrópolis.

Por todas estas razões expostas acima, esta Diretoria Jurídica, s.m.j, OPINA **DESFAVORAVELMENTE** ao Projeto de Lei em questão, nos termos em que foi proferido.

À superior consideração.



SERGIO DE SOUZA MACEDO

Consultor Jurídico

Matricula nº 1056.061/11

OAB/RJ 91.435